

Il conflitto tra scienza e politica nella prevenzione dei disastri idrogeologici.

Prof. Avv.
Giulio
Prosperetti



*Vicepresidente emerito
della
Corte Costituzionale*

Come si ricava dai rapporti dell'ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale) ben il 17% del territorio nazionale presenta situazioni di dissesto idrogeologico molto gravi ed è classificato a maggiore pericolosità per frane ed alluvioni. Ci riferiamo ad aree intensamente antropizzate dove risiedono oltre un milione di cittadini ed operano decine di migliaia di imprese. E comunque oltre il 90% dei comuni italiani è esposto al rischio idrogeologico.

L'ISTAT considera che sono stati spesi circa 800 milioni di euro all'anno per il ripristino dei danni ambientali a seguito di disastri idrogeologici mentre le spese per la prevenzione sono rimaste solo nella media 400 milioni annui.

Dal 1998, nei venti anni successivi, l'Italia ha speso più di venti miliardi di euro per danni provocati appunto da disastro idrogeologico.

Se quindi si è speso circa un miliardo l'anno per tali calamità è paradossale che le opere di progettazione e realizzazione destinate alla prevenzione abbiano impegnato solo trecento milioni l'anno.

Questo è il problema. Si spende più per riparare i danni che non per prevenirli.

Le cause di tale incoerente situazione sono molteplici e vi sono importanti problemi ordinamentali: i troppi livelli istituzionali che concorrono nelle decisioni in materia di prevenzione determinano iter burocratici lunghissimi che finiscono con il deresponsabilizzare i decisori politici.

Un primo problema è quello della frammentazione delle competenze in materia di prevenzione:

la Protezione Civile dipende dalla Presidenza del Consiglio ma vi sono sistemi di monitoraggio diversi e che fanno capo al Ministero dell'Ambiente, al Ministero delle Infrastrutture, Ministero dell'Interno, al Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Dipartimento Casa Italia, Dipartimento Protezione Civile, Regioni e Province autonome e a strutture di supporto scientifico come l'ISPRA e strutture finanziarie come INVITALIA e lo stesso Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Vi è poi un problema di riparto di competenze tra Stato e Regioni, in quanto la tutela dell'ambiente è di competenza esclusiva dello Stato anche se in realtà non si tratta di una materia in senso proprio ma di un ambito trasversale che si interseca con materie di competenza ripartita tra stato e regioni, si pensi alla competenza regionale in materia di protezione civile, tutela della salute e governo del territorio. Questo comporta che le leggi regionali oltre a doversi confrontare con le specifiche leggi statali concernenti le suddette materie, debbono altresì confrontarsi nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni con l'ampia legislazione statale in materia ambientale.

La Conferenza Stato-Regioni è la sede di confronto e coordinamento tra Governo centrale e le Regioni per la pianificazione, il finanziamento e l'attuazione delle politiche di mitigazione del rischio idrogeologico inclusi, oggi, i progetti da finanziare con i fondi nazionali e quelli del PNRR. Questo coacervo normativo ha spesso un effetto paralizzante e comunque comporta tempi lunghissimi per arrivare alla realizzazione di efficaci programmi di prevenzione. Nel 2017 ho dovuto affrontare come Relatore alla Corte Costituzio-

nale l'impugnazione fatta dal Governo di una legge della Regione Liguria che affrontava il problema della governance dei corsi d'acqua tombinati che, come è noto, spesso esplodono a Genova creando improvvise alluvioni. Questa legge che risolveva un problema della mitigazione di tale rischio idrogeologico era stata impugnata dal Governo in quanto rientrante nella materia ambientale di competenza esclusiva dello Stato. I recenti disastri che avevano interessato proprio la città di Genova consigliavano di non dichiarare incostituzionale tale legge regionale che risultava molto opportuna e ben fatta. Avanzai pertanto una prima tesi a supporto della legge ligure e cioè che la tutela ambientale riguardava l'acqua in sé e non la difesa dall'acqua. La tesi mi sembrava brillante ma non fu accolta dai colleghi, trovai quindi un'altra strada che mi portò a stabilire un principio importante, quello per cui se una legge regionale è migliorativa rispetto ai problemi ambientali non può ritenersi che sia in contrasto con le leggi statali in materia, principio questo che poi si è andato consolidando nella giurisprudenza della Corte.

Nel corso del 2014 su impulso della Struttura di missione della Presidenza del Consiglio che aveva impostato la strategia per gli interventi contro il dissesto idrogeologico, sono stati approvati rilevanti interventi legislativi che hanno inciso sulla governance del settore al fine semplificare le procedure e ottenere una più rapida conclusione dell'iter autorizzativo e sono stati istituiti strumenti normativi volti a accelerare la realizzazione delle opere in ritardo, si è anche voluto superare l'inefficiente modello di intervento che prevedeva troppe istituzioni coinvolte, che comportava sovrapposizioni di competenza con il risultato di una diluizione delle responsabilità tra i vari enti preposti. Si è fatto ricorso ai presidenti delle regioni nominati commissari di governo per centralizzare le responsabilità, dotandoli di rilevanti poteri autorizzativi anche in deroga alla normativa vigente.

Alla fine del 2014 è intervenuto il decreto Sblocca Italia, poi convertito in legge, che prevedeva che a partire dal 2015 le risorse destinate alla mitigazione del rischio idrogeologico sarebbero state utilizzate tramite lo strumento dell'accor-



do di programma tra le regioni interessate e il Ministero dell'Ambiente, rimanendo la responsabilità dell'attuazione in capo ai presidenti delle regioni che risulteranno quindi responsabili delle attuazioni e degli interventi nei rispettivi territori.

Sono molte le fonti normative che incidono sui problemi della prevenzione: direttiva europea 2000/60 CE istitutiva dei piani di gestione dei bacini idrogeografici; direttiva europea 207/60 recepita in dgls. 49/2010 sulla valutazione preliminare del rischio di alluvione, e poi le leggi n. 97/2013 e n. 147/2013, il già citato DCPM 275/2014 sulla struttura di missione, e la legge 68/2015 che ha introdotto nel codice penale una serie di delitti in materia ambientale con pene severissime.

Nel 2018 il Governo Conte non ha rinnovato la Struttura di missione contro il dissesto idrogeologico, affidando tutte le competenze al Ministero dell'Ambiente, ma questo proprio allorché si stavano realizzando percorsi strutturati e innovativi per la materia della difesa del suolo con il coinvolgimento della Banca Europea per gli investimenti e una programmazione settennale per 9 miliardi di euro con accordi di programma tra stato e regioni.

Con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 20 febbraio 2019 è stato approvato il piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico che prevede misure di emergenza, di prevenzione, di manutenzione, di semplificazione e di governance. Il piano prevedeva finanziamenti per oltre 10 miliardi di euro fino al 2021 ripartiti tra Ministero dell'Ambiente, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero della Difesa, Ministero dell'Interno, Ministero delle Politiche Agricole e Dipartimento della Protezione Civile.

Va detto che in molte regioni i commissari, i presidenti delle regioni, non si sono dimostrati efficienti e solo un decimo dei finanziamenti è stato impiegato.

Una nota dell'ANCI sul dissesto idrogeologico propone la centralità delle amministrazioni comunali in questa materia. Gli investimenti comunali sono garanzia di ampia diffusione delle opere nelle diverse economie territoriali superando l'intermediazione del trasferimento delle risorse. Sarebbe infatti opportuno ipotizzare un meccanismo di assegnazione diretta dei fondi ai comuni prevedendo finan-

ziamenti diretti e non intermediati al fine di non rendere obsoleti i progetti relativi al consolidamento del territorio. Secondo l'ANCI occorre ridurre al minimo i passaggi formali e burocratici per l'individuazione e l'erogazione dei finanziamenti, infatti trascorrono troppi anni nell'attesa del perfezionamento dei vari passaggi burocratici prima dell'erogazione del finanziamento al comune. L'ANCI propone anche l'istituzione di una unità di progettazione a supporto dei comuni non disponendo, specie i piccoli comuni, delle professionalità adeguate per la progettazione degli interventi di consolidamento del territorio.

Vi sono società partecipate dallo Stato come SOGESID e INVITALIA che possono supportare sul piano tecnico e finanziario gli interventi che richiedono competenze specialistiche ma il problema risiede nel farraginoso processo amministrativo che comunque deve precedere la realizzazione dell'intervento.

Servirebbe il superamento delle gestioni straordinarie e anche i poteri commissariali non hanno dato buona prova, quello che propone l'ANCI è la realizzazione di un regime ordinato di competenze, con una progettazione in via ordinaria e un percorso semplificato per la realizzazione degli interventi, sia in termini amministrativi che di procedura per l'affidamento dei lavori di progettazione e di realizzazione.

Servono norme di semplificazione per la pulizia degli alvei, ad esempio, serve una norma che semplifichi i criteri per la rimozione dei depositi alluvionali all'interno dei fiumi e dei torrenti, giacché oggi vi è una sovrapposizione delle competenze che determina incertezze sui compiti e le rispettive funzioni. L'ANCI suggerisce infine l'attivazione di un fondo per meccanismi di incentivo e rimborso per le delocalizzazioni di strutture edilizie realizzate in zone ad alto rischio.

Come si vede, i profili istituzionali sono di tale complessità per cui è difficile la programmazione e la realizzazione di opere in tempi e modi efficienti, tutto questo spesso porta gli amministratori ad essere disincentivati ad intervenire efficacemente nei processi di prevenzione.

L'amministratore pubblico, sia esso il Ministro, l'Assessore Regionale, o il Sindaco, sono coscienti che il programma di prevenzione che hanno finanziato non vedrà la luce

nell'ambito del loro incarico giacché il solo iter burocratico supera la durata del mandato politico. Ecco, pertanto, due elementi da considerare: da una parte i troppi livelli burocratici che in una eccessiva frammentazione di competenze portano ad una deresponsabilizzazione istituzionale, dall'altra come si è detto il sostanziale disinteresse dei politici alla prevenzione. È amaro considerare che i politici sembrano preferire il protagonismo che segue ad un disastro ambientale e alle opere di ripristino piuttosto che gloriarsi di una utile prevenzione.

Spesso i politici sono i primi responsabili dell'abusivismo edilizio, di vecchi piani urbanistici che hanno consentito di edificare in aree golenali, della mancata cura, della pulizia degli alvei dei corsi d'acqua e della disattenzione alle segnalazioni avanzate da organi istituzionali e dai cittadini per cui per gran parte delle calamità si vedrà a posteriori che erano state individuate e previste.

Ma forse alla base del problema c'è un fenomeno culturale per cui le esigenze della prevenzione, stanti i tempi lunghi di attuazione e i vincoli economici che comportano, sono impopolari anche perché spesso confliggenti con interessi

locali edilizi e comunque gli investimenti in prevenzione non portano consensi elettorali.

La politica è attrezzata soltanto a risolvere situazioni di breve periodo e il problema è proprio quello che non vi è continuità nell'azione politica quando si tratti di affrontare programmi di lungo periodo che solo la scienza può dominare. Insomma, il problema di fondo è che non c'è un livello di responsabilità politica parametrato ai tempi e ai finanziamenti necessari ad una efficace prevenzione.

Dovranno essere ben pubblicizzati i piani di prevenzione adottati da ogni singola amministrazione così da evitare che l'amministrazione che vedrà completato un lavoro programmato da un'amministrazione precedente venga a gloriarsi di quanto in realtà operato dai predecessori.

La speranza è che a livello istituzionale si metta mano a un processo di semplificazione che veda attribuzione di competenze a vari livelli, ma concentrate e soprattutto dove siano ben individuati i responsabili cosicché i decisori politici possano essere in concreto valutati dall'opinione pubblica e dai rispettivi elettori.

